BIBLIOTHÈQUE du PARLEMENT
LIBRARY of PARLIAMENT

RÉSUMÉ LÉGISLATIF

Projet de loi C-64 :
Loi concernant les épaves, les bâtiments délabrés, abandonnés ou dangereux et les opérations d'assistance

Publication n° 42-1-C64-F
Le 16 avril 2018

Zackery Shaver
Nicole Sweeney

Division de l'économie, des ressources et des affaires internationales
Service d'information et de recherche parlementaires

Les ***résumés législatifs*** de la Bibliothèque du Parlement résument des projets de loi du gouvernement étudiés par le Parlement et en exposent le contexte de façon objective et impartiale. Ils sont préparés par le Service d'information et de recherche parlementaires, qui effectue des recherches et prépare des informations et des analyses pour les parlementaires, les comités du Sénat et de la Chambre des communes et les associations parlementaires. Les résumés législatifs sont mis à jour au besoin pour tenir compte des amendements apportés aux projets de loi au cours du processus législatif.

Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux Chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

Dans ce document, tout changement d'importance depuis la dernière publication est signalé en **caractères gras**.

© Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Canada, 2018

Résumé législatif du projet de loi C-64
(Résumé législatif)

Publication n° 42-1-C64-F

This publication is also available in English.

TABLE DES MATIÈRES

1 CONTEXTE 1

1.1 Aperçu 1

1.2 *Convention internationale de Nairobi sur l'enlèvement des épaves, 2007* 2

1.2.1 Établir la responsabilité des propriétaires et assurer le caractère exécutoire de la Convention 3

1.2.2 Droits des États dans leur zone économique exclusive 4

2 DESCRIPTION ET ANALYSE 5

2.1 Interprétation (art. 2) 5

2.2 Objet, champ d'application et exclusions (art. 3, 4, 5 et 11) 6

2.3 Partie 1 : Enlèvement des épaves (art. 15 à 26) 6

2.3.1 Interprétation et application (art. 15 à 18) 6

2.3.2 Dangers (art. 19 à 22) 7

2.3.2.1 Exigences en matière de rapport 7

2.3.2.2 Signalisation d'une épave 8

2.3.2.3 Enlèvement d'une épave 8

2.3.3 Responsabilité (art. 16 et 23) 8

2.3.4 Assurance ou autre garantie financière (art. 24 à 26) 9

2.3.4.1 Assurance obligatoire 9

2.3.4.2 Bâtiments remorqués 9

2.4 Partie 2 : Bâtiments et épaves préoccupants (art. 27 à 47) 10

2.4.1 Interdictions et mesures correctives (art. 30 à 43) 10

2.4.2 Indemnisation et responsabilité (art. 45) 12

2.5 Partie 3 : Assistance (art. 48 à 55) 12

2.6 Partie 4 : Receveur d'épaves (art. 56 à 66 et 146) 13
2.6.1 Découverte ou importation d'épaves au Canada (art. 58 à 62) 13
2.6.2 Disposition des épaves (art. 63 à 66) 13

2.7 Partie 5 : Exécution et contrôle d'application (art. 67 à 125) 14
2.7.1 Partage des pouvoirs 14
2.7.2 Mesures relatives aux dangers (art. 67 à 70) 14
2.7.3 Mesures relatives au respect de la loi et dispositions relatives à l'entrée dans les lieux visés (art. 74 à 86) 15
2.7.4 Violations et sanctions administratives pécuniaires (art. 89 à 109) 16
2.7.4.1 Procès-verbal et transaction 16
2.7.5 Infractions et peines (art. 110 à 120) 17
2.7.5.1 Infractions punissables par procédure sommaire ou par mise en accusation 18
2.7.5.2 Infractions punissables par procédure sommaire 18
2.7.5.3 Mesures générales relatives aux infractions 19

2.8 Partie 6 : Dispositions générales (art. 126 à 129) 20

2.9 Partie 7 : Règlements (art. 130 et 131) 20

2.10 Partie 8 : Disposition transitoire et modifications connexes et corrélatives (art. 132 à 152) 21

2.11 Parties 9 et 10 : Examen et entrée en vigueur (art. 153 et 154) 21

RÉSUMÉ LÉGISLATIF DU PROJET DE LOI C-64 : LOI CONCERNANT LES ÉPAVES, LES BÂTIMENTS DÉLABRÉS, ABANDONNÉS OU DANGEREUX ET LES OPÉRATIONS D'ASSISTANCE

1 CONTEXTE

1.1 APERÇU

Le projet de loi C-64, Loi concernant les épaves, les bâtiments délabrés, abandonnés ou dangereux et les opérations d'assistance (titre abrégé : « Loi sur les épaves et les bâtiments abandonnés ou dangereux »), a été déposé le 30 octobre 2017 à la Chambre des communes par l'honorable Marc Garneau, ministre des Transports. Le projet de loi a été renvoyé au Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités le 5 décembre 2017 et celui-ci en a fait rapport à la Chambre des communes avec des propositions d'amendements le 2 mars 2018 [1].

La présence de bâtiments abandonnés est devenue, depuis quelques années, un problème de plus en plus préoccupant au Canada et dans les régions côtières d'autres pays [2]. Les épaves et les bâtiments délabrés ou abandonnés enlaidissent le paysage et constituent des menaces potentielles pour la navigation, le milieu marin et le bien-être des communautés côtières. En outre, les frais d'enlèvement et de disposition des bâtiments problématiques sont souvent payés par les contribuables canadiens.

Le projet de loi C-64 vise à s'assurer que les bâtiments commerciaux et les embarcations de plaisance qui deviennent des épaves – ou qui sont délabrés, abandonnés ou dangereux – sont enlevés ou que les dangers connexes sont atténués aux frais du propriétaire. Il vise également à s'assurer que les propriétaires disposent des ressources financières nécessaires pour s'acquitter de leurs obligations [3].

À l'heure actuelle, au moins huit lois fédérales traitent des dangers que présentent les épaves [4], dont la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* (LMMC 2001) [5] et la *Loi sur la protection de la navigation* (LPN) [6]. En gros, la LPN impose certaines obligations aux propriétaires de bateaux dans l'éventualité où une épave constitue un obstacle à la navigation, tandis que la LMMC 2001 confère au ministre des Pêches et des Océans le pouvoir de prendre des mesures d'atténuation afin d'empêcher une épave de causer de la pollution.

Les mesures de protection prévues par le cadre législatif actuel sont généralement jugées insuffisantes, notamment parce qu'elles ne tiennent pas expressément les propriétaires responsables de l'atténuation des dangers non associés au fait qu'une épave puisse constituer un obstacle pour la navigation ou qu'elle pose des risques de pollution immédiats [7]. En raison de cette incapacité d'obliger le propriétaire à assumer ses responsabilités dans un plus large éventail de circonstances, les contribuables sont souvent forcés de payer les frais d'enlèvement des épaves.

Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse, par exemple, a dépensé plus de 12 millions de dollars pour enlever le *MV Miner*, un navire étranger qui s'est échoué dans une aire provinciale de nature sauvage en septembre 2011. Comme le bâtiment ne présentait aucun risque de pollution et ne nuisait pas à la navigation, rien dans la législation fédérale actuelle ne permettait de tenir les propriétaires du *MV Miner* responsables de son enlèvement [8].

Le projet de loi C-64 est conçu pour corriger ce problème et d'autres lacunes relevées dans la loi fédérale en vigueur. Entre autres mesures, il vise à renforcer la responsabilité des propriétaires de bâtiments et le pouvoir du gouvernement du Canada d'agir en temps opportun. Il rend également illégal l'abandon d'un bâtiment et met en place un régime d'exécution et de contrôle d'application [9].

Le projet de loi est l'un des éléments de la Stratégie nationale relative aux bateaux abandonnés et aux épaves au Canada, qui fait elle-même partie du Plan de protection des océans du Canada. Parmi les autres propositions exposées dans la stratégie, mentionnons l'amélioration de l'identification des propriétaires de bateaux et l'examen d'options de financement à long terme, par les propriétaires, de l'enlèvement des bateaux abandonnés ou à l'état d'épave [10].

1.2 *Convention internationale de Nairobi sur l'enlèvement des épaves, 2007*

Le Canada ne peut pas s'attaquer seul au problème des bâtiments abandonnés et des épaves : le transport maritime est une industrie mondiale qui exige des solutions mondiales. C'est pourquoi le projet de loi C-64 met en œuvre la *Convention internationale de Nairobi sur l'enlèvement des épaves, 2007* [11], appelée aussi la Convention de Nairobi ou la Convention internationale sur l'enlèvement des épaves (ci-après appelée la Convention). Le texte de la Convention est présenté à l'annexe 1 du projet de loi C-64.

Adoptée le 18 mai 2007, la Convention est entrée en vigueur le 14 avril 2015. Elle constitue le premier ensemble de règles internationales uniformes destinées à garantir l'enlèvement rapide et efficace des épaves qui se trouvent au-delà de la mer territoriale [12]. Elle s'applique à la zone économique exclusive (ZEE) des États Parties, une région qui, selon la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* (CNUDM), ne s'étend pas au-delà de 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale [13]. La mer territoriale, quant à elle, est définie comme une région dont la largeur ne dépasse pas 12 milles marins mesurés à partir de lignes de base établies conformément à la CNUDM [14].

En novembre 2017, la Convention avait été ratifiée par 41 États, qui représentent ensemble 72 % du tonnage brut de la flotte mondiale des navires de commerce [15].

Même si l'harmonisation est l'objectif prioritaire de la Convention, celle-ci vise également les trois grands objectifs suivants :

- établir la responsabilité des propriétaires de bateaux concernant les frais d'enlèvement des épaves;
- assurer le caractère exécutoire de la Convention;
- clarifier les droits des États concernant les épaves situées en dehors de leur mer territoriale, mais à l'intérieur de leur ZEE.

Le Canada pourra adhérer à la Convention une fois que ses dispositions seront enchâssées dans la législation canadienne. La Convention entrera en vigueur au Canada dans les 90 jours suivant la date de dépôt par le Canada de ses instruments d'adhésion auprès de l'Organisation maritime internationale (OMI) [16].

1.2.1 ÉTABLIR LA RESPONSABILITÉ DES PROPRIÉTAIRES ET ASSURER LE CARACTÈRE EXÉCUTOIRE DE LA CONVENTION

Conformément au paragraphe 10(1) de la Convention, le propriétaire inscrit est tenu de payer les frais de localisation, de signalisation et d'enlèvement de l'épave. Cette disposition impose une norme de responsabilité stricte dans la mesure où le propriétaire est présumé responsable, à moins que celui-ci puisse se prévaloir de certains moyens de défense. Le propriétaire inscrit est déchargé de cette responsabilité s'il prouve que l'accident de mer [17] qui a causé l'épave :

- résulte d'un acte de guerre, d'hostilités, d'une guerre civile, d'une insurrection ou d'un phénomène naturel de caractère exceptionnel, inévitable et irrésistible;
- résulte en totalité du fait qu'un tiers a délibérément agi ou omis d'agir dans l'intention de causer un dommage;
- résulte en totalité de la négligence ou d'une autre action préjudiciable commise par un gouvernement ou une autre autorité responsable de l'entretien des feux ou d'autres aides à la navigation dans l'exercice de cette fonction.

Par ailleurs, le paragraphe 10(2) confère au propriétaire inscrit le droit de limiter sa responsabilité en vertu d'un régime national ou international applicable. Cette disposition a été critiquée [18] et il convient de noter que de nombreux États refusent quand même de limiter la responsabilité à l'égard de l'enlèvement des épaves [19].

Par exemple, la partie 3 de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime* [20] du Canada précise que les créances relatives à l'enlèvement des épaves et à l'atténuation des dangers que celles-ci présentent ne sont pas visées par le droit des propriétaires de limiter leur responsabilité en vertu de cette même partie. Cette exclusion ne sera pas touchée par l'intégration de la Convention dans la législation canadienne [21].

Conformément à la Convention, la responsabilité d'enlever l'épave incombe au propriétaire inscrit. Cependant, les États affectés disposent de recours dans le cas où le propriétaire refuse de coopérer ou qu'il ne peut être contacté [22]. Dans de telles circonstances, la Convention donne aux États affectés le pouvoir d'enlever une épave, mais *seulement* si elle présente un danger (art. 9).

Cela dit, la définition du terme « danger » dans la Convention est très générale et va « bien au-delà du danger immédiat pour la navigation ou le milieu marin »; en effet, elle comprend les dommages touchant le littoral et « les intérêts connexes » d'un État côtier[23]. Les « intérêts connexes » comptent notamment les attraits touristiques, les intérêts économiques et la prospérité de la région en question.

Reconnaissant qu'un jugement porté à l'encontre d'un propriétaire aura sans doute peu de valeur si le propriétaire a fait faillite ou qu'il se trouve dans une situation financière difficile, la Convention prévoit également des mesures susceptibles d'aider les États à recouvrer au moins une partie des coûts payés pour enlever une épave[24]. La première est une assurance obligatoire. Le paragraphe 12(1) de la Convention précise que le propriétaire inscrit d'un navire d'une jauge brute[25] égale ou supérieure à 300 et battant le pavillon d'un État Partie est tenu de souscrire à une assurance ou à une autre garantie financière pour couvrir sa responsabilité en vertu de la Convention, tandis que le paragraphe 12(11) exige des États Parties qu'ils n'autorisent *à aucun moment* un navire habilité à battre leur pavillon à être exploité si ce navire n'est pas muni d'un certificat d'assurance.

Conformément aux principes du droit international[26], l'obligation de souscrire à une assurance ne s'applique qu'aux navires battant le pavillon d'un État Partie. Cette exigence pourrait affaiblir la protection offerte par la Convention, mais le problème est atténué en partie par le paragraphe 12(12), selon lequel chaque État Partie doit veiller à ce que sa législation nationale exige que tout navire d'une jauge brute égale ou supérieure à 300, qui entre dans un port situé sur son territoire ou le quitte, soit couvert par une assurance ou une autre garantie, et ce, *quel que soit son lieu d'immatriculation*. Les États ayant pleine souveraineté sur leurs ports, cette exigence n'empiète pas sur les droits des États qui ne sont pas parties à la Convention[27].

En règle générale, l'obligation que le droit maritime confère à l'assureur entre en jeu seulement une fois que l'assuré a indemnisé la tierce partie. C'est ce qu'on appelle couramment la règle « payer pour être payé[28] ». La Convention ne tient cependant pas compte de cette règle et met en place une deuxième mesure pour aider les États à recouvrer les coûts de l'enlèvement des épaves : un droit d'action directe contre l'assureur. Cette mesure, un élément clé de la Convention, est vue comme un outil particulièrement important pour les requérants, qui peuvent s'en servir pour faire valoir une réclamation contre une entreprise étrangère[29].

1.2.2 Droits des États dans leur zone économique exclusive

La Convention s'applique à la ZEE des États Parties (zone visée par la Convention), mais pas à la haute mer ni aux mers territoriales ou aux eaux intérieures des États Parties. Pour cette raison, les incidents qui surviennent près des côtes ne sont pas visés par la Convention, ce qui est vu comme un problème parce que « la plupart des naufrages se produisent près des côtes, que ce soit dans une mer territoriale ou dans les eaux intérieures[30] ».

Afin de corriger cette lacune, une disposition d'adhésion facultative a été ajoutée à la Convention. Elle permet aux États Parties d'étendre l'application de la Convention à leur mer territoriale et à leurs eaux intérieures. Cette disposition – présentée par

l'Allemagne, l'Australie, le Canada, la Norvège, le Portugal et le Royaume-Uni à l'occasion de la Conférence internationale sur l'enlèvement des épaves en 2007 – a été conçue pour donner aux États Parties la capacité de bénéficier des dispositions financières de la Convention (assurance obligatoire et action directe contre un assureur), ce qui serait impossible par la prise d'une mesure unilatérale [31]. En octobre 2015, 13 États avaient choisi d'adhérer à la disposition [32].

La Convention a fait l'objet d'analyses approfondies. Tant les spécialistes du domaine que d'autres observateurs voient d'un bon œil les efforts déployés pour harmoniser la réglementation applicable aux épaves. Ils semblent aussi appuyer en grande partie les mesures habilitant les États affectés à agir lorsque le propriétaire d'un bâtiment ne veut pas ou ne peut pas le faire [33]. Par ailleurs, des observateurs ont indiqué que l'obligation de souscrire à une assurance pourrait « constituer un facteur décisif pour un État côtier qui hésite à accorder un lieu de refuge à un navire en détresse [34] ». Certains ont néanmoins exprimé des préoccupations liées aux dispositions de la Convention qui limitent la responsabilité et au territoire auquel s'applique la Convention [35].

2 DESCRIPTION ET ANALYSE

Le projet de loi C-64 est composé de 154 articles. Le présent résumé législatif met en lumière certains de ses aspects seulement et ne consiste pas en une analyse de chaque article.

2.1 INTERPRÉTATION (ART. 2)

Deux ministres sont responsables de la *Loi*. Conformément à l'article 2 du projet de loi, « ministre » s'entend du ministre des Transports. Cette définition prévoit toutefois une exception, énoncée à l'article 89, où « ministre » s'entend plutôt du ministre des Pêches et des Océans lorsqu'il est question de certaines violations, décrites plus loin.

L'article 2 définit également un certain nombre de termes, dont le terme « bâtiment ». Cette définition s'applique à tout le texte du projet de loi, sauf à la partie 1. Elle vise tout genre de navire, bateau ou embarcation utilisable pour la navigation « sur l'eau, au-dessous ou légèrement au-dessus de celle-ci », ainsi que les objets flottants que les règlements désignent comme des bâtiments.

Les définitions qui figurent à l'article 2 s'appliquent à tout le texte du projet de loi, sauf indication contraire. Les définitions supplémentaires qui figurent dans les parties 1, 2, 3 et 4 ne s'appliquent qu'à ces parties.

2.2 OBJET, CHAMP D'APPLICATION ET EXCLUSIONS (ART. 3, 4, 5 ET 11)

Conformément à l'article 4, le projet de loi a pour objet :

> de favoriser la protection du public, de l'environnement, notamment les côtes et les rivages, et des infrastructures, et ce, entre autres, en réglementant les épaves et les bâtiments qui présentent un danger, en interdisant l'abandon de bâtiments et en reconnaissant la responsabilité qui incombe aux propriétaires relativement à leurs bâtiments.

L'article 3 du projet de loi lie les provinces et le gouvernement fédéral, sous réserve de certaines exceptions. L'article 5 traite de l'application du projet de loi en termes d'exclusions. Conformément aux autres lois maritimes fédérales, le paragraphe 5(1) précise que le projet de loi ne s'applique pas aux bâtiments ou aux aéronefs appartenant aux Forces canadiennes ou à des forces étrangères ou placés sous le contrôle des Forces canadiennes, sous réserve d'une exception restreinte [36]. De plus, le paragraphe 5(2) établit que, mis à part les parties 3 et 4 (« Assistance » et « Receveur d'épaves », respectivement), le projet de loi ne s'applique pas aux cas suivants :

- les bâtiments qui appartiennent au gouvernement fédéral, à un gouvernement provincial ou à un État étranger, ou qui sont exploités par l'un de ceux-ci, lorsqu'ils sont utilisés exclusivement à des fins gouvernementales et non commerciales;
- les bâtiments qui sont utilisés dans le cadre d'activités d'exploration, d'exploitation ou de production de ressources minérales.

En outre, selon le paragraphe 5(3) du projet de loi, mis à part les parties 3 et 4 et l'article 131, le projet de loi ne s'applique pas aux épaves considérées comme ayant une valeur patrimoniale sous le régime d'une loi fédérale ou provinciale.

Enfin, l'article 11 prévoit que le ministre des Transports peut, aux conditions qu'il estime indiquées, exclure tout bâtiment ou toute épave de l'application de tout ou partie de la loi s'il estime qu'il est dans l'intérêt public de le faire.

Des dispositions dans les parties 1, 2 et 3 précisent l'application particulière de chaque partie.

2.3 PARTIE 1 : ENLÈVEMENT DES ÉPAVES [37] (ART. 15 À 26)

2.3.1 INTERPRÉTATION ET APPLICATION (ART. 15 À 18)

La partie 1 du projet de loi donne effet à la Convention en vertu de la législation canadienne. Les traités internationaux, même ceux que le Canada a signés et ratifiés, et qui lui imposent donc des obligations internationales, n'ont pas, en soi, d'effet juridique formel ou direct dans le système juridique canadien [38]. Pour avoir effet, ils doivent généralement être convertis ou mis en œuvre au moyen de la législation nationale [39]. Le projet de loi C-64 constitue le mécanisme par lequel la Convention est intégrée à la législation canadienne.

La partie 1 du projet de loi met également en place des mesures supplémentaires protégeant le trésor public contre les coûts relatifs aux épaves, outre celles déjà prévues par la Convention. Par exemple, alors que la Convention s'applique aux navires – définis comme des bâtiments de mer de quelque type que ce soit –, l'article 15 étend l'application de la loi canadienne aux bâtiments autres que les bâtiments de mer, comme la flotte des Grands Lacs. Dans le même ordre d'idées, l'article 26 porte notamment sur l'enlèvement des objets remorqués, une question non couverte par la Convention [40].

Par ailleurs, l'article 18 précise que la partie 1 du projet de loi s'applique :

- aux bâtiments situés dans les eaux canadiennes ou dans la ZEE du Canada;
- aux bâtiments canadiens, où qu'ils soient;
- aux épaves qui sont situées dans la zone visée par la Convention d'un État Partie à la Convention et qui résultent d'un accident de mer.

Selon le paragraphe 15(2), les termes et expressions utilisés dans la partie 1 du projet de loi s'entendent au sens de la Convention, sauf indication contraire. De plus, le projet de loi établit que la partie 1 du projet de loi l'emporte sur les dispositions incompatibles de la Convention (art. 17).

2.3.2 DANGERS [41] (ART. 19 À 22)

Comme il est mentionné plus haut, la Convention vise à établir des règles uniformes sur l'enlèvement des épaves et l'atténuation des dangers connexes. Elle met en place des exigences en matière de déclaration des épaves qui découlent d'accidents de mer et des exigences concernant la localisation, la signalisation et l'enlèvement des épaves dangereuses. Le processus visant à assurer la conformité à ces exigences est décrit principalement aux articles 19 à 22 du projet de loi C-64.

2.3.2.1 EXIGENCES EN MATIÈRE DE RAPPORT

Certaines exigences relatives à la déclaration des épaves, notamment celles qui sont exposées à l'article 5 de la Convention, sont intégrées à la législation canadienne au moyen de l'article 16 du projet de loi; d'autres y sont incorporées au moyen de l'article 19. En vertu de l'article 19, le capitaine et l'exploitant d'un bâtiment impliqué dans un accident de mer qui cause une épave doivent faire rapport sur l'incident à un fonctionnaire chargé des services de communications et de trafic maritimes, désigné en vertu de la LMMC 2001, sauf si le ministre des Pêches et des Océans désigne une autre personne à qui adresser le rapport (par. 19(1)). Si le bâtiment est situé dans la zone visée par la Convention d'un État Partie autre que le Canada, le rapport doit être adressé au gouvernement de cet État (par. 19(2)).

2.3.2.2 SIGNALISATION D'UNE ÉPAVE

Outre le besoin d'informer les navigateurs et les États intéressés de l'existence d'une épave, la Convention exige que les États signalisent les épaves dangereuses conformément au système de balisage accepté au niveau international qui est en vigueur dans les eaux où se trouve l'épave (art. 8). La signalisation d'une épave permet d'avertir les autres bâtiments et facilite la localisation de l'épave ainsi que la prise de mesures d'atténuation des dangers [42]. Cette exigence a été intégrée à l'article 20 du projet de loi.

2.3.2.3 ENLÈVEMENT D'UNE ÉPAVE

L'un des objectifs principaux de la Convention consiste à donner aux États Parties la capacité de prendre des mesures visant à faciliter l'enlèvement des épaves et l'atténuation des dangers que celles-ci présentent (art. 9) [43]. À cette fin, le paragraphe 21(1) du projet de loi permet au ministre des Pêches et des Océans d'ordonner au propriétaire d'un bâtiment de prendre toutes les mesures jugées possibles pour déterminer l'emplacement précis de l'épave, et toutes les mesures proportionnées au danger pour signaliser ou enlever l'épave. Si le propriétaire du bâtiment ne prend pas toutes les mesures exigées dans le délai précisé, le ministre des Pêches et des Océans peut les prendre à sa place (par. 21(2)). Enfin, si le propriétaire du bâtiment ne peut être contacté, ou si des mesures doivent être prises immédiatement, le ministre des Pêches et des Océans peut prendre les mesures nécessaires à sa place (par. 21(3) et art. 22 respectivement).

2.3.3 RESPONSABILITÉ (ART. 16 ET 23)

L'article 16 du projet de loi donne force de loi, au Canada, à la disposition de la Convention sur la responsabilité (art. 10). Tel qu'il est formulé, l'article 10 de la Convention ne semble viser que les frais supportés par l'État affecté, et non ceux supportés par d'autres acteurs [44]. Il est cependant aussi question de la responsabilité à l'alinéa 23a) du projet de loi, qui précise que, sous réserve de toute limite prévue par la *Loi sur la responsabilité en matière maritime*, la responsabilité du propriétaire d'un bâtiment prévue par l'article 10 de la Convention vise également les frais supportés par toute personne au Canada ou toute personne dans un État étranger partie à la Convention.

Par ailleurs, l'alinéa 23b) tient le propriétaire du bâtiment responsable des pertes ou dommages causés par les mesures prises conformément à la loi.

2.3.4 ASSURANCE OU AUTRE GARANTIE FINANCIÈRE (ART. 24 À 26)

2.3.4.1 ASSURANCE OBLIGATOIRE

L'alinéa 24(1)a) du projet de loi donne effet au paragraphe 12(12) de la Convention, qui exige que chaque État Partie veille à ce que tout navire d'une jauge brute égale ou supérieure à 300, qui entre dans un port situé dans son territoire ou le quitte, soit couvert par une assurance ou une autre garantie financière, et ce, quel que soit son lieu d'immatriculation [45]. L'alinéa 24(1)b), quant à lui, établit qu'un bâtiment canadien de cette catégorie ne peut être exploité nulle part s'il n'est pas couvert par une assurance ou une autre sécurité.

Sous réserve de certaines exceptions, le certificat d'assurance doit se trouver à bord du bâtiment et être présenté sur demande à l'agent de l'autorité ou au ministre des Pêches et des Océans (par. 24(2)). Seules certaines autorités sont habilitées à délivrer un certificat pour les besoins de la loi (par. 25(1)) :

- Si le bâtiment est un bâtiment canadien, le certificat doit être délivré par le ministre des Transports.
- Si le bâtiment est immatriculé dans un État étranger partie à la Convention (autre que le Canada), le certificat doit être délivré par le gouvernement de cet État ou sous son autorité.
- Si le bâtiment est immatriculé dans un État qui n'est pas partie à la Convention, le certificat doit être délivré par le ministre des Transports ou le gouvernement d'un État Partie à la Convention ou sous l'autorité de celui-ci.

Conformément au paragraphe 25(2), le ministre des Transports peut charger toute personne qu'il désigne à cette fin de délivrer, de refuser ou de révoquer un certificat en son nom.

Le ministre des Transports peut refuser de délivrer un certificat s'il est d'avis que l'assureur ou le garant ne pourra faire face à ses obligations aux termes du contrat d'assurance ou de l'autre garantie financière visés à l'article 12 de la Convention (par. 25(4)). De la même façon, le ministre peut révoquer le certificat délivré s'il est d'avis que l'assureur ou le garant ne peut pas répondre aux exigences de la Convention (par. 25(5)).

2.3.4.2 BÂTIMENTS REMORQUÉS

Un bâtiment remorqué est souvent « de plus grande dimension que le remorqueur et plus susceptible de devenir une épave, plus particulièrement s'il n'est pas propulsé par sa propre force motrice [46] ». Cependant, bien que la Convention tienne le propriétaire du remorqueur responsable des coûts de localisation, de signalisation et d'enlèvement de l'épave du remorqueur lui-même, elle ne tient pas le propriétaire du remorqueur responsable de l'épave du bâtiment remorqué [47]. Si le bâtiment remorqué était immatriculé et respectait toutes les dispositions de la Convention, cela ne poserait pas problème : le propriétaire du bâtiment remorqué pourrait être tenu responsable des frais supportés. Mais si le bâtiment remorqué n'était pas immatriculé, tenir le propriétaire responsable pourrait se révéler difficile.

L'article 26 du projet de loi vise à surmonter cette difficulté en conférant au ministre des Transports le pouvoir de soustraire un bâtiment qui n'est pas immatriculé à l'application de l'article 24 – qui concerne l'obligation de souscrire à une assurance – pendant la période au cours de laquelle il est remorqué, si le ministre est convaincu qu'un contrat d'assurance ou une autre sécurité financière sera valide relativement au bâtiment remorqué. Le propriétaire du bâtiment remorqué demeure responsable des frais d'enlèvement de l'épave, mais cette mesure exigerait du propriétaire du remorqueur qu'il s'assure, avant d'entreprendre l'activité de remorquage, que le propriétaire du bâtiment remorqué dispose d'une assurance adéquate relativement à l'enlèvement d'une épave ou à l'atténuation des dangers connexes[48]. Le défaut, de la part du propriétaire du remorqueur, de fournir une preuve d'exemption constitue une infraction (al. 110(1)a)).

2.4 PARTIE 2 : BÂTIMENTS ET ÉPAVES[49] PRÉOCCUPANTS (ART. 27 À 47)

La partie 2 du projet de loi complète la partie 1. Elle établit les règles destinées à empêcher un bâtiment de devenir une épave et autorise le ministre des Transports et le ministre des Pêches et Océans à prendre certaines mesures lorsque le propriétaire du bâtiment ne s'acquitte pas de ses obligations ou qu'il est inconnu ou introuvable.

Sauf indication contraire, la présente partie s'applique

- aux bâtiments canadiens et aux épaves qui se trouvent dans les eaux canadiennes et dans la zone économique exclusive du Canada;
- à tous les autres bâtiments qui se trouvent dans les eaux canadiennes.

Conformément à l'approche adoptée dans la partie 1, la partie 2 rend les propriétaires de bâtiment responsables des frais et des dépenses encourus relativement aux bâtiments abandonnés ou délabrés[50] (art. 45).

La partie 2 ne s'applique pas aux bâtiments de moins de 5,5 m de longueur conçus pour être propulsés principalement par la force humaine ou éolienne (art. 29). Selon Transports Canada, ces bâtiments « sont peu susceptibles de poser un risque important s'ils deviennent des épaves[51] ».

2.4.1 INTERDICTIONS ET MESURES CORRECTIVES (ART. 30 À 43)

Si certaines épaves sont la conséquence d'accidents de mer, d'autres sont des bâtiments qui ont été abandonnés délibérément dans la mer. Le projet de loi C-64 vise, entre autres objectifs, à ce que l'abandon d'un bâtiment ne soit plus vu comme une option « à faible risque et à faible coût » pour les propriétaires qui veulent s'en débarrasser[52]. Le projet de loi interdit donc un certain nombre de pratiques préoccupantes, soit :

- laisser un bâtiment délabré échoué, ancré, mouillé ou amarré au même endroit pendant 60 jours consécutifs, à moins que le propriétaire, le gestionnaire ou le locataire de l'endroit n'ait donné son consentement exprès d'y laisser le bâtiment (art. 30);
- laisser un bâtiment à la dérive pendant 48 heures sans prendre de mesures pour le sécuriser (art. 31);
- abandonner un bâtiment, sauf lorsque l'une des exceptions établies s'applique, par exemple, pour éviter des menaces à la vie humaine (art. 32);
- laisser un bâtiment devenir une épave par suite d'un manque d'entretien (art. 33);
- faire sombrer ou échouer sciemment un bâtiment, sauf lorsque l'une des exceptions établies s'applique, par exemple, pour éviter des menaces à la vie humaine (art. 34).

Par ailleurs, le projet de loi confère au ministre des Transports et au ministre des Pêches et des Océans le pouvoir de prendre des mesures correctives lorsque les interdictions ci-dessus ne sont pas respectées.

Entre autres mesures, le ministre des Transports peut :

- prendre les mesures qu'il estime nécessaires à l'égard d'un bâtiment délabré qui a été laissé échoué ou amarré au même endroit pendant plus de 60 jours, notamment réparer, déplacer, démanteler ou détruire le bâtiment ou son contenu (al. 30(3)a));
- disposer, notamment par aliénation ou destruction, d'un bâtiment abandonné (art. 35);
- ordonner au représentant autorisé (ou au propriétaire) d'un bâtiment délabré de réparer, de sécuriser, de déplacer, d'enlever, de démanteler ou de détruire celui-ci ou son contenu, selon ses instructions, si le bâtiment est situé dans un *port public*, dans des *installations portuaires publiques* ou en un lieu appartenant à la Couronne, autre qu'un port inscrit[53] ou un lieu placé sous la responsabilité du ministre des Pêches et des Océans (par. 37(2));
- autoriser toute personne à prendre possession, au profit de cette personne ou à celui du public, de tout ou partie d'un bâtiment qui est une épave, a sombré, s'est échoué ou a été abandonné dans les eaux canadiennes (par. 38(1)).

Pour sa part, le ministre des Pêches et des Océans peut, entre autres mesures :

- prendre les mesures qu'il estime nécessaires pour prévenir, atténuer ou éliminer le *danger* que présente un bâtiment ou une épave, notamment réparer, sécuriser, déplacer ou enlever le bâtiment, l'épave ou le contenu de l'un ou de l'autre (al. 36a));
- ordonner au représentant autorisé d'un bâtiment délabré situé dans un *port inscrit* ou dans un lieu appartenant à la Couronne et relevant du ministre des Pêches et des Océans de réparer, de sécuriser, de déplacer, d'enlever, de démanteler ou de détruire celui-ci ou son contenu, selon ses instructions (par. 37(1)).

Le projet de loi autorise le ministre des Transports et le ministre des Pêches et des Océans à disposer de bâtiments dans certaines circonstances, mais l'article 39 prévoit qu'il faut d'abord donner un préavis de 30 jours à diverses parties, y compris le public et le propriétaire. L'exigence du préavis ne s'applique toutefois pas si l'un ou l'autre des ministres estime que le bâtiment ou l'épave est susceptible de se détériorer rapidement. De même, l'article 39 prévoit que le ministre des Pêches et des Océans peut disposer d'un bâtiment dans un délai de moins de 30 jours s'il cherche à atténuer un danger conformément à l'article 36.

Selon le projet de loi, la disposition du bâtiment, de l'épave ou du contenu de l'un ou de l'autre est aux risques et aux frais du propriétaire (art. 40). Cela dit, dans certains cas, la disposition d'un bâtiment peut donner lieu à un solde créditeur. L'article 41 établit les règles applicables à la répartition du produit de la disposition une fois déduits les frais entraînés par celle-ci.

2.4.2 Indemnisation et responsabilité (art. 45)

Comme il est mentionné plus haut, l'article 45 établit que le propriétaire d'un bâtiment ou d'une épave est responsable des frais supportés par le ministre des Transports, le ministre des Pêches et des Océans ou toute autre personne qui n'a pas été indemnisée par le gouvernement fédéral en vertu des dispositions pertinentes de la partie 2. Cependant, les actions fondées sur la responsabilité doivent être entreprises dans un délai de six ans à compter de la date de la première mesure prise à l'égard du bâtiment ou de l'épave (par. 45(2)).

2.5 Partie 3 : Assistance (art. 48 à 55)

L'assistance maritime se définit comme « le fait de sauver des vies et des biens des dangers de la mer[54] ». Conformément aux principes juridiques de l'assistance maritime, la personne qui sauve volontairement des biens maritimes en danger mérite d'être rémunérée par le propriétaire. Dans la réalité, l'assistance maritime est, la plupart du temps, visée par un contrat d'assistance[55].

Le Canada a accepté tous les principes fondamentaux du droit de l'assistance maritime qui ont été établis par la common law et d'autres régimes, et ceux qui ont été codifiés par la *Convention internationale de 1989 sur l'assistance*[56] (la Convention sur l'assistance). La Convention sur l'assistance a été approuvée et a pris force de loi au Canada en 1989, mais n'est entrée en vigueur qu'en 1996. Elle a été intégrée à la législation maritime canadienne au moyen de la LMMC 2001.

Le projet de loi C-64 retire de la LMMC 2001 les dispositions concernant la Convention sur l'assistance et les remet en vigueur après y avoir apporté quelques révisions mineures pour en améliorer la clarté. Le texte de la Convention sur l'assistance figure à l'annexe 2 du projet de loi.

2.6 PARTIE 4 : RECEVEUR D'ÉPAVES (ART. 56 À 66 ET 146)

Il arrive que l'identité du propriétaire d'un bâtiment soit inconnue ou incertaine. Cependant, même les épaves [57] et les autres biens maritimes « délabrés » appartiennent généralement à quelqu'un [58]. Pour éviter les différends, de nombreux pays, dont le Canada, ont créé le poste de receveur d'épaves, dont la fonction principale consiste à « assumer la responsabilité des épaves, à les préserver et à les protéger, et à traiter toute demande d'assistance ou autre demande relative à des biens [59] ». Au Canada, le receveur d'épaves est habituellement un cadre supérieur de la Garde côtière canadienne.

Les dispositions législatives qui s'appliquent actuellement aux épaves sont énoncées à la partie 7 de la LMMC 2001. L'article 146 du projet de loi C-64 abroge la partie 7 de la LMMC 2001 pour la remplacer par la partie 4 du projet de loi. La partie 4 reprend certaines dispositions qui s'appliquent actuellement en y apportant quelques révisions.

2.6.1 DÉCOUVERTE OU IMPORTATION D'ÉPAVES AU CANADA (ART. 58 À 62)

Les articles 58 à 62 du projet de loi établissent les dispositions légales applicables à la découverte et à l'importation d'épaves au Canada. À l'instar de la LMMC 2001, le projet de loi C-64 prévoit que toute personne est tenue de faire rapport de l'épave dont le propriétaire est inconnu ou introuvable au receveur d'épaves (par. 58(1)). Le paragraphe 58(3) précise qu'il est interdit à toute personne qui trouve une épave dont le propriétaire est inconnu d'en prendre possession, sauf dans l'un ou l'autre des cas suivants :

- l'épave est en péril et la prise de possession est nécessaire pour la sécuriser ou la protéger de toute autre façon;
- le receveur d'épaves l'a autorisée à en prendre possession après réception du rapport de l'épave présenté par cette personne.

Par ailleurs, l'article 61 apporte certains changements au processus de réclamation d'une épave. Il exige que la personne qui revendique la propriété d'une épave fasse valoir son droit de propriété au receveur d'épaves dans les 30 jours suivant la date à laquelle un avis du fait que l'épave a fait l'objet d'un rapport a été donné. Par comparaison, l'article 158 de la LMMC 2001 indique que la réclamation doit être faite dans les 90 jours suivant la date à laquelle l'épave a été signalée au receveur d'épaves.

2.6.2 DISPOSITION DES ÉPAVES (ART. 63 À 66)

Le projet de loi C-64 apporte en outre certaines modifications au processus de disposition d'une épave. Le paragraphe 63(1) établit notamment que le receveur d'épaves ne peut disposer d'une épave que si un délai de 30 jours s'est écoulé depuis la date à laquelle un avis du fait que l'épave a fait l'objet d'un rapport a été donné ou que, selon lui, l'épave est susceptible de se détériorer rapidement. Par

comparaison, le paragraphe 160(1) de la LMMC 2001 prévoit une période d'attente de 90 jours suivant la date à laquelle l'épave a été signalée au receveur d'épaves ou permet au receveur d'épaves de disposer d'une épave à tout moment si, selon lui, sa valeur est inférieure à 5 000 $ ou probablement inférieure aux frais d'entreposage ou qu'elle est périssable ou présente un risque pour la santé ou la sécurité publiques.

De plus, conformément au paragraphe 63(2) du projet de loi, le produit de la disposition visée au paragraphe 63(1) est gardé par le receveur d'épaves pendant une période minimale de 30 jours à compter de la date à laquelle il a été disposé de l'épave. Le paragraphe 160(2) de la LMMC 2001, quant à lui, prévoit que le produit de l'aliénation doit être gardé par le receveur d'épaves pendant une période minimale de 90 jours à compter de la date à laquelle l'épave a fait l'objet d'un rapport.

2.7 PARTIE 5 : EXÉCUTION ET CONTRÔLE D'APPLICATION (ART. 67 À 125)

La partie 5, qui porte sur l'exécution et le contrôle d'application, précise qui exécute la loi, quels sont les pouvoirs des fonctionnaires ministériels et des agents de l'autorité qui vérifient le respect de la loi, et quels sont les sanctions et les autres recours applicables en cas de non-conformité.

2.7.1 PARTAGE DES POUVOIRS

Transports Canada et le ministère des Pêches et des Océans, dont fait partie la Garde côtière canadienne, partagent les pouvoirs en matière de réglementation de la navigation sur les cours d'eau du Canada[60]. Pour cette raison, le projet de loi C-64 répartit les pouvoirs concernant le contrôle d'application entre les deux ministères. Le ministre des Pêches et des Océans exerce des pouvoirs permettant de déterminer et d'atténuer les dangers, tandis que le ministre des Transports assume principalement la responsabilité de la plupart des autres questions concernant la réglementation du transport maritime et des bâtiments.

Le ministre des Transports et le ministre des Pêches et des Océans peuvent tous deux désigner toute personne – à titre individuel ou au titre de son appartenance à une catégorie déterminée – comme agent de l'autorité pour le contrôle d'application de la loi (art. 71 et 72, respectivement). Les agents de l'autorité exercent des pouvoirs étendus, qu'ils peuvent appliquer dans les eaux canadiennes et dans la ZEE du Canada (par. 67(5) et 74(5)).

2.7.2 MESURES RELATIVES AUX DANGERS (ART. 67 À 70)

Le paragraphe 67(1) confère au ministre des Pêches et des Océans le pouvoir d'entrer dans tout lieu, y compris un bâtiment ou une épave, dans l'exercice des attributions prévues aux articles 21, 22 et 36 du projet de loi (pouvoirs de donner des ordres ou de prendre des mesures relativement aux épaves) ou de déterminer si un bâtiment ou une épave présente un danger. Le paragraphe 67(2), quant à lui, accorde au ministre des Pêches et des Océans des pouvoirs généraux qui l'autorisent notamment :

- à examiner le lieu et toute chose s'y trouvant;
- à utiliser ou à faire utiliser tout ordinateur ou système informatique pour prendre connaissance des données qu'il contient ou auxquelles il donne accès;
- à faire des tests et des analyses;
- à prendre des mesures et à prélever des échantillons;
- emporter toute chose aux fins d'essai ou d'examen ou pour en faire des copies.

Ces pouvoirs sont visés par certaines restrictions. Par exemple, toute chose emportée par le ministre des Pêches et des Océans ou un agent de l'autorité doit être restituée dès que possible une fois qu'elle a servi aux fins voulues (par. 69(1)).

Par ailleurs, le projet de loi veille à assurer la coopération des tierces parties en accordant des pouvoirs supplémentaires au ministre des Pêches et des Océans, y compris, en vertu du paragraphe 67(3), celui d'ordonner à toute personne de communiquer des renseignements et d'ordonner au bâtiment qui se trouve dans les eaux canadiennes ou dans la ZEE du Canada de s'immobiliser et de fournir tout renseignement demandé. Le ministre des Pêches et des Océans a aussi le pouvoir, dans le cas d'un bâtiment ou d'une épave qui présente un danger sérieux et imminent, de déclarer une zone d'urgence autour du bâtiment ou de l'épave, ainsi que de donner des ordres concernant la conduite de toute personne ou de tout bâtiment situé dans la zone d'urgence (par. 67(4)).

2.7.3 MESURES RELATIVES AU RESPECT DE LA LOI ET DISPOSITIONS RELATIVES À L'ENTRÉE DANS LES LIEUX VISÉS (ART. 74 À 86)

Le projet de loi C-64 habilite les agents de l'autorité à vérifier, par divers moyens, le respect de la loi, ainsi qu'à prévenir la non-conformité. Sous réserve de certaines exceptions, le paragraphe 74(1) confère aux agents de l'autorité de larges pouvoirs pour entrer dans tout lieu, y compris un bâtiment ou une épave.

De plus, le paragraphe 74(3) autorise les agents de l'autorité à ordonner à un bâtiment ou à une personne de fournir des renseignements aux fins de la vérification du respect ou de la prévention du non-respect de la loi. Si un agent de l'autorité a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction à la loi a été commise, le paragraphe 74(4) lui permet d'ordonner au bâtiment de s'immobiliser ou de poursuivre sa route en suivant les directives fournies.

Le ministre des Transports, le ministre des Pêches et des Océans ou l'agent de l'autorité (et toutes les personnes qui l'accompagnent) peuvent pénétrer dans une propriété privée et prendre toute mesure nécessaire pour identifier, localiser, signaliser ou enlever un bâtiment ou une épave, ou le contenu de l'un ou l'autre (par. 86(1) à 86(5)).

Un agent de l'autorité peut ordonner la détention d'un bâtiment, y compris celui qui est devenu une épave, s'il a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction à la loi a été commise (art. 82). Si le bâtiment est immatriculé dans un État étranger, cet État doit être informé du fait que l'ordre de détention a été donné (par. 82(6)).

Le représentant autorisé ou, en son absence, le propriétaire est tenu de payer les frais entraînés par la détention du bâtiment (par. 82(11)).

Une fois que l'ordre de détention a été donné, il est interdit de déplacer le bâtiment (par. 82(7)) ou de donner congé au bâtiment pour lui permettre d'entrer dans un port ou d'en sortir (par. 82(8)). L'agent de l'autorité peut annuler un ordre de détention s'il est d'avis que cette mesure est dans l'intérêt public (par. 82(9)).

2.7.4 VIOLATIONS ET SANCTIONS ADMINISTRATIVES PÉCUNIAIRES (ART. 89 À 109)

Les sanctions administratives pécuniaires sont des outils d'assurance de la conformité ne relevant pas du droit pénal qui s'appliquent en cas de violation de la loi. Comme il est expliqué au paragraphe 90(6), la sanction vise à favoriser le respect de la loi plutôt qu'à punir.

L'article 90 établit un large éventail de violations et les sanctions qui y correspondent. Une personne physique, une personne autre qu'une personne physique et un bâtiment peuvent être tenus responsables de diverses violations de la loi. Pour les besoins du projet de loi, une personne (autre qu'une personne physique) s'entend notamment « d'une société de personnes, d'une organisation non dotée de la personnalité morale, d'une association ou d'une fiducie » (art. 2).

Pour établir qu'un bâtiment a commis une violation, il suffit de prouver qu'elle est le fait d'un responsable du bâtiment, que celui-ci soit identifié ou non (art. 101). En cas de perpétration d'une violation par un bâtiment, toute personne responsable de celui-ci qui a ordonné ou autorisé la violation, ou qui y a consenti ou participé, est considérée comme coauteur de la violation et encourt la pénalité prévue (par. 102(1)). De plus, une personne dont l'employé ou le mandataire a commis une violation est tenue responsable de celle-ci (art. 103).

Lorsqu'une personne morale commet une violation sous le régime de la présente loi, ses dirigeants, administrateurs ou mandataires qui ont ordonné ou autorisé la violation, ou qui y ont consenti ou participé, sont considérés comme des coauteurs de la violation et encourent la pénalité prévue (par. 102(2)).

Certaines violations, comme l'abandon d'un navire ou le défaut de présenter les documents exigés, sont passibles d'une sanction maximale de 50 000 $ dans le cas d'une personne physique et de 250 000 $ dans le cas de toute autre personne ou d'un bâtiment (par. 90(4)). Pour les violations moins graves, telles que le défaut de signaliser convenablement un bâtiment ou le refus d'obtempérer aux ordres d'un agent de l'autorité, la sanction maximale s'élève à 5 000 $ dans le cas d'une personne physique et à 25 000 $ dans le cas de toute autre personne ou d'un bâtiment (par. 90(5))[61].

2.7.4.1 PROCÈS-VERBAL ET TRANSACTION

Si le ministre des Transports ou le ministre des Pêches et des Océans a des motifs raisonnables de croire qu'une violation a été commise, il peut dresser un procès-verbal

ou conclure avec le contrevenant une transaction en vue de l'observation de la disposition enfreinte (art. 91), s'il y a lieu. Une transaction en vue de l'observation est un accord conclu entre le ministre concerné et une personne ou un bâtiment par lequel le ministre accepte de réduire ou d'éliminer la sanction administrative pécuniaire, tandis que la personne ou le bâtiment reconnaît la violation et accepte la prise de mesures favorisant le respect des dispositions enfreintes. Pour décider s'il doit dresser un procès-verbal ou conclure une transaction en vue de l'observation de la disposition enfreinte, le ministre concerné prend en considération différents facteurs, notamment la gravité de la violation, les antécédents du contrevenant en matière de respect de la loi et le risque de préjudice causé par la violation[62].

Le procès-verbal ne peut être dressé plus de deux ans après la date à laquelle l'agent de l'autorité a eu connaissance de la violation (art. 105). Le projet de loi prévoit que le ministre des Transports et le ministre des Pêches et des Océans tiennent un registre public des procès-verbaux et des avis de défaut qui comprend notamment le nom de l'auteur de la violation, la nature de la violation ou du défaut d'exécution, et le montant de la pénalité applicable (art. 107). Les mentions relatives à une violation doivent être radiées du registre public au cinquième anniversaire de la date à laquelle le contrevenant a payé toutes les pénalités exigibles, à moins que cela ne soit contraire à l'intérêt public (par. 108(1)).

Le ministre des Transports ou le ministre des Pêches et des Océans peut choisir de dresser un procès-verbal ou de voir à ce que la contravention soit réprimée comme infraction, mais il ne peut prendre les deux mesures à la fois (par. 90(7)). À l'exception du fait de faire sombrer sciemment un bâtiment (par. 34(1)), nul ne peut être tenu responsable d'une violation s'il prouve qu'il a pris les précautions voulues pour la prévenir (par. 90(9)).

2.7.5 Infractions et peines (art. 110 à 120)

Le projet de loi établit un certain nombre d'infractions et les sanctions correspondantes. Le régime des infractions reflète celui applicable aux violations[63], à la différence que les sanctions maximales sont beaucoup plus élevées, et que bon nombre des infractions sont assorties d'amendes minimales et, dans certains cas, des peines d'emprisonnement.

Les peines prévues comprennent des amendes qui varient entre un minimum de 5 000 $ pour une personne physique et un maximum de 6 000 000 $ pour toute autre personne ou un bâtiment, ainsi que des peines d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans. Selon le projet de loi, certaines infractions peuvent uniquement faire l'objet d'une procédure sommaire, tandis que d'autres peuvent donner lieu à une procédure sommaire ou à une mise en accusation[64]. De plus, certaines infractions peuvent être commises par une personne physique, certaines par un bâtiment, et d'autres par l'un ou l'autre. Pour les besoins des poursuites intentées contre un bâtiment, il suffit de prouver que l'infraction a été commise par un responsable du bâtiment pour que le bâtiment soit tenu responsable (art. 115).

2.7.5.1 INFRACTIONS PUNISSABLES PAR PROCÉDURE SOMMAIRE OU PAR MISE EN ACCUSATION

Le projet de loi établit un certain nombre d'infractions qui peuvent donner lieu à des poursuites par procédure sommaire ou par mise en accusation. Sur déclaration de culpabilité par mise en accusation, la personne physique qui a commis une infraction est passible d'une amende d'au moins 15 000 $ et d'au plus 1 000 000 $ et d'un emprisonnement maximal de trois ans, ou de l'une de ces peines (al. 110(4)a)). Sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, la personne physique qui a commis une infraction est passible d'une amende d'au moins 5 000 $ et d'au plus 300 000 $ et d'un emprisonnement maximal de six mois, ou de l'une de ces peines (al. 110(4)b)).

Lorsque ces infractions sont commises par un bâtiment ou une personne qui n'est pas une personne physique, le contrevenant est passible d'une amende d'au moins 500 000 $ et d'au plus 6 000 000 $ sur déclaration de culpabilité par mise en accusation ou d'une amende d'au moins 100 000 $ et d'au plus 4 000 000 $ sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire (par. 110(6)).

Exemples d'infractions qui peuvent donner lieu à des poursuites par procédure sommaire ou par mise en accusation :

- laisser un bâtiment délabré échoué, ancré, mouillé ou amarré pendant au moins 60 jours consécutifs, ou pendant un autre nombre de jours réglementaire prévu à cet effet (par. 30(1));
- abandonner un bâtiment (par. 32(1));
- faire sciemment sombrer ou échouer, notamment sur la rive, un bâtiment (par. 34(1));
- refuser de suivre l'ordre de signaler ou d'enlever une épave (par. 21(1)).

2.7.5.2 INFRACTIONS PUNISSABLES PAR PROCÉDURE SOMMAIRE

Le projet de loi établit également des infractions qui ne sont punissables que sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire. Mis à part certaines infractions relatives aux certificats d'assurance, la personne physique qui est déclarée coupable d'une infraction de ce genre est passible d'une amende d'au moins 5 000 $ et d'au plus 300 000 $ et d'un emprisonnement maximal de six mois, ou de l'une de ces peines (par. 110(5)). S'il s'agit d'un bâtiment ou d'une personne autre qu'une personne physique, l'amende peut être d'au moins 100 000 $ et d'au plus 4 000 000 $ (par. 110(7)). Exemples d'infractions qui peuvent donner lieu à des poursuites uniquement par procédure sommaire :

- pour un bâtiment assujetti à la Convention ou son équipage, omettre de faire rapport d'une épave à un fonctionnaire désigné chargé des services de communications et de trafic maritimes ou à toute autre personne désignée (par. 19(1));

- pour un bâtiment assujetti à la Convention ou son équipage, omettre de signaler une épave conformément au système de balisage accepté à l'échelle internationale qui est en vigueur dans les eaux où se trouve l'épave (art. 20);
- laisser un bâtiment à la dérive pendant 48 heures ou plus sans prendre de mesures pour le sécuriser (art. 31);
- laisser un bâtiment devenir une épave par suite d'un manque d'entretien (art. 33);
- déplacer un bâtiment qui fait l'objet d'un ordre de détention (par. 82(7));
- refuser d'obtempérer à un ordre.

Le paragraphe 110(3) prévoit des sanctions distinctes pour les infractions relatives aux certificats d'assurance. Comme il est mentionné au point 2.3.4.1 du présent résumé législatif, le projet de loi C-64 exige que tout bâtiment d'une jauge brute égale ou supérieure à 300 soit muni d'un certificat d'assurance dans des circonstances précises (par. 24(1)). Ce certificat doit être conservé à bord et présenté sur demande (par. 24(2)). Les bâtiments remorqués peuvent être exemptés de cette exigence, mais le remorqueur doit être en mesure de présenter la preuve de l'exemption (par. 26(2)). Tout manquement à ces exigences constitue une infraction (par. 110(1) et 110(2)). Sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, la personne ou le bâtiment qui a commis l'infraction est passible d'une amende maximale de 100 000 $ (par. 110(3)).

2.7.5.3 Mesures générales relatives aux infractions

Outre les modes de sanctions décrits plus haut, le ministre des Transports ou le registraire en chef responsable du Registre canadien d'immatriculation des bâtiments peuvent, en vertu de l'article 12 du projet de loi, suspendre, annuler ou refuser de délivrer tout document délivré en vertu de la LMMC 2001, notamment un certificat, un permis ou une autre autorisation, si une personne ou un bâtiment omet :

- d'obtempérer à un ordre donné en vertu de la loi;
- de payer une amende ou une pénalité infligée en vertu de la loi;
- de rembourser au ministre des Transports ou au ministre des Pêches et des Océans les frais que celui-ci a engagés dans l'exercice de son mandat en vertu de la loi.

De nombreuses infractions entraînent une amende minimale. Cependant, si cette amende risque de constituer un fardeau financier excessif pour le contrevenant ou d'être nettement démesurée par rapport à la nature et à la gravité de l'infraction, le tribunal peut imposer une amende inférieure à l'amende minimale prévue (art. 111).

Dans le cas d'une infraction qui donne lieu à des poursuites visant une personne morale, les dirigeants, les administrateurs ou les mandataires qui ont ordonné ou autorisé la perpétration de l'infraction, ou qui y ont consenti ou participé, sont considérés comme des coauteurs de l'infraction et, en cas de condamnation, encourent la peine prévue (par. 116(2)). De même, si l'employé ou le mandataire d'une personne morale commet une infraction, la personne morale est aussi responsable de l'infraction (art. 117).

Une personne (par. 119(1)) ou un bâtiment (par. 119(2)) peut recourir à la défense de prise des précautions voulues, sauf dans le cas des infractions suivantes : faire sombrer ou échouer sciemment un bâtiment, cacher une épave ou déguiser le fait qu'une chose en est une, entraver le prélèvement d'un échantillon de quelque manière que ce soit, faire obstacle à la signification d'un avis d'un ordre de détention ou fournir sciemment des renseignements faux ou trompeurs.

Les poursuites par procédure sommaire se prescrivent par deux ans à compter de la date à laquelle l'agent de l'autorité a eu connaissance de l'infraction (par. 120(1)). Les poursuites par mise en accusation ne font l'objet d'aucune prescription.

2.8 Partie 6 : Dispositions générales (art. 126 à 129)

La partie 6 renferme des dispositions générales qui concernent principalement la responsabilité et l'immunité.

Le projet de loi prévoit que sont dégagés de toute responsabilité personnelle les employés du ministre des Transports ou du ministre des Pêches et des Océans (les « préposés de l'État », les receveurs d'épaves ou les personnes autorisées, les agents de l'autorité désignés (par. 127(1)) ainsi que les personnes qui accompagnent les représentants des ministères concernés ou les agents de l'autorité (par. 128(2)). Par ailleurs, toute personne qui fournit de l'aide ou des conseils au ministre des Transports, au ministre des Pêches et des Océans ou à un agent de l'autorité, ou qui prend certaines mesures en application d'un ordre qu'ils ont donné, est également dégagée de toute responsabilité civile et pénale pour sa conduite, pourvu qu'elle ait agi de manière raisonnable et de bonne foi (par. 128(1)).

Les frais engagés par le ministre des Transports ou le ministre des Pêches et des Océans pour prendre des mesures visant à localiser, signaler ou enlever une épave, un danger ou un bâtiment délabré, ou à en disposer, ainsi que pour utiliser une propriété en vue de prendre ces mesures constituent une créance de Sa Majesté du chef du Canada, et la somme en question peut être recouvrée auprès du propriétaire du bâtiment (par. 129(1)).

2.9 Partie 7 : Règlements (art. 130 et 131)

L'article 130 prévoit que le gouverneur en conseil peut, sur recommandation du ministre des Transports, prendre des règlements sur un large éventail de questions, comme, entre autres choses, les exigences en matière d'assurance, les exigences relatives aux droits exigibles, la détention des bâtiments, les exigences relatives au démantèlement ou à la destruction d'un bâtiment au Canada ainsi que la nature et la portée des ordres et des avis donnés en vertu de la loi.

Notons particulièrement le sous-alinéa 130(1)h)(i), qui confère le pouvoir de prendre des règlements concernant les exigences en matière d'assurance applicables aux bâtiments d'une jauge brute inférieure à 300. Seulement 3 % des bâtiments immatriculés au Canada ont une jauge brute supérieure à 300 et sont donc tenus

de souscrire une assurance. Toutefois, les coûts des mesures nécessaires pour atténuer les dangers causés par les grands bâtiments dont la jauge brute est inférieure à 300 peuvent être considérables. Le pouvoir accordé permettrait au gouvernement d'adopter des règlements élargissant les exigences en matière de ressources financières aux bâtiments d'une jauge brute inférieure à 300, si l'application de la Convention révèle que les propriétaires de ces bâtiments ne disposent pas des assurances ou des sécurités financières nécessaires pour respecter leurs obligations au chapitre de l'enlèvement des épaves ou de l'atténuation des dangers connexes[65].

L'article 131 permet au ministre des Transports et au ministre responsable de l'Agence Parcs Canada de prendre des règlements concernant les épaves ou les catégories d'épaves qui ont une valeur patrimoniale. Ils peuvent aussi, par règlement, régir les services d'assistance à ces épaves et la protection de celles-ci, désigner des agents de l'autorité et leur donner les autorisations nécessaires, établir des structures de droits et de frais afin de permettre l'administration des épaves ayant une valeur patrimoniale.

2.10 Partie 8 : Disposition transitoire et modifications connexes et corrélatives (art. 132 à 152)

La partie 8 renferme diverses modifications de nature transitoire et corrélative qui concernent les interactions entre le projet de loi C-64 et d'autres lois, notamment la LMMC 2001, la *Loi sur les douanes*, la LPN et la *Loi sur les océans*.

2.11 Parties 9 et 10 : Examen et entrée en vigueur (art. 153 et 154)

L'article 153 exige que la loi soit soumise à l'examen d'un comité soit du Sénat, soit de la Chambre des communes, soit mixte, après le cinquième anniversaire de la date d'entrée en vigueur de l'article 4.

L'article 154 prévoit que les dispositions de la loi, à l'exception des articles 38, 138 et 139, entreront en vigueur à la date fixée par décret. Les articles 38, 138 et 139 concernent le processus suivant lequel le ministre des Transports autorise une personne à prendre possession d'un bâtiment ou d'une chose qui est une épave, a sombré, s'est échoué, notamment sur la rive, ou a été abandonné dans les eaux canadiennes. Ces dispositions entreront en vigueur séparément à une date fixée par décret.

NOTES

1. Projet de loi C-64, Loi concernant les épaves, les bâtiments délabrés, abandonnés ou dangereux et les opérations d'assistance, (**titre abrégé : « Loi sur les épaves et les bâtiments abandonnés ou dangereux »**), 1re session, 42e législature.
2. Aldo Chircop *et al.* (dir.), *Canadian Maritime Law*, 2e édition, Irwin Law, 2016, p. 818.

3. Transports Canada, *Régime législatif canadien proposé pour les mesures d'atténuation des dangers associés aux épaves*, document de travail, juin 2015, p. 2.
4. *Ibid.*, p. 4.
5. *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*, L.C. 2001, ch. 26.
6. *Loi sur la protection de la navigation*, L.R.C. 1985, ch. N-22.
7. Transports Canada (2015), p. 2.
8. *Ibid.*
9. Transports Canada, *Notes d'allocution de l'Honorable Marc Garneau, Ministre des Transports pour une conférence de presse concernant* le projet de loi C-64, la Loi sur les épaves et les bâtiments abandonnés ou dangereux, discours, 30 octobre 2017.
10. Transport Canada, *Stratégie nationale relative aux bateaux abandonnés et aux épaves au Canada*, document d'information; et Transports Canada (2017). Voir également Transports Canada, *Le Plan de protection des océans du Canada*.
11. Le texte de la *Convention internationale de Nairobi sur l'enlèvement des épaves, 2007* [Convention] figure à l'annexe 1 du projet de loi C-64.
12. Organisation maritime internationale (OMI), *Wreck-removal convention to enter into force*, communiqué, 15 avril 2014 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].
13. Organisation des Nations Unies, *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, art. 57, p. 25.
14. *Ibid.*, art. 3, p. 7.
15. OMI, *Status of Treaties* [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].
16. Transports Canada (2015), p. 19.
17. Un « accident de mer » désigne un événement, ou une suite d'événements, qui entraîne certaines conséquences pour le fonctionnement d'un navire (p. ex. la mort d'une personne ou des blessures graves, la disparition d'une personne par-dessus bord, la perte d'un navire, des dommages matériels, etc.). Toutefois, un accident de mer ne comprend pas un acte délibéré ou une omission commis dans l'intention de nuire. Voir OMI, résolution MSC.255(84), par. 2.9 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]; résolution reproduite en français dans *Décret n° 2010-1577 du 16 décembre 2010 portant publication de la résolution MSC.255(84) relative à l'adoption du code de normes internationales et pratiques recommandées applicables à une enquête de sécurité sur un accident de mer ou un incident de mer (code pour les enquêtes sur les accidents) (ensemble une annexe), adoptée le 16 mai 2008*, dans *Journal officiel* de la République française, n° 0293, 18 décembre 2010, p. 22289.
18. Voir, par exemple, Gotthard Gauci, « The International Convention on the Removal of Wrecks 2007 – a flawed instrument? », *Journal of Business Law*, n° 2, 2009, p. 216.
19. Jhonnie M. Kern, « Wreck Removal and the Nairobi Convention – a Movement Toward a Unified Framework? » *Frontiers in Marine Science*, 25 février 2016.
20. *Loi sur la responsabilité en matière maritime*, L.C. 2001, ch. 6.
21. Transports Canada (2015), p. 5 et 6.
22. Kern (2016).
23. Transports Canada (2015), p. 9.
24. Gauci (2009), p. 217.

25. La jauge brute est la mesure du volume intérieur d'un bâtiment. Selon la *Convention internationale de 1969 sur le jaugeage des navires*, la jauge brute est une fonction du volume total de tous les espaces fermés du navire. Voir OMI, *International Convention on Tonnage Measurement of Ships*, document d'information, 23 juin 1969 (en vigueur le 18 juillet 1982) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

26. L'art. 34 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités* stipule qu'un traité ne crée ni obligations ni droits pour un État tiers sans son consentement. Voir Organisation des Nations Unies, *Convention de Vienne sur le droit des traités*,1969, p. 135.

27. Il est à noter que la Convention ne semble pas empêcher les navires d'exercer leur droit de libre passage dans la zone économique exclusive (ZEE) d'un autre État ou celui d'exercer, sans assurance, leur droit de passage inoffensif dans la mer territoriale d'un État.

28. Ling Zhu, « Probing Compulsory Insurance for Maritime Liability », *Journal of Maritime Law and Commerce*, vol. 45, n° 1, 2014, p. 73.

29. *Ibid.*, p. 74.

30. Kern (2016). Voir aussi Gauci (2009), p. 212 [TRADUCTION].

31. OMI, *Consideration of a Draft Convention on the Removal of Wrecks: Proposal to extend the scope of the draft convention*, LEG/CONF.16/12, mai 2007.

32. Kern (2016).

33. *Ibid.*

34. Gauci (2009), p. 217 [TRADUCTION].

35. Voir, par exemple, *ibid.*, p. 223.

36. L'al. 130(1)c) prévoit que le gouverneur en conseil peut, par règlement, étendre l'application de la Convention aux bâtiments non visés par celle-ci.

37. Le terme « épave » s'entend au sens de la Convention :

    a) un navire naufragé ou échoué; ou

    b) toute partie d'un navire naufragé ou échoué, y compris tout objet se trouvant ou s'étant trouvé à bord d'un tel navire; ou

    c) tout objet qui est perdu en mer par un navire et qui est échoué, submergé ou à la dérive en mer; ou

    d) un navire qui est sur le point de couler ou de s'échouer ou dont on peut raisonnablement attendre le naufrage ou l'échouement, si aucune mesure efficace destinée à prêter assistance au navire ou à un bien en danger n'est déjà en train d'être prise.

38. John Currie, *Public International Law*, Irwin Law, 2001, p. 205.

39. *Ibid.*

40. Transports Canada (2015), p. 3 et 4.

41. Le terme « danger » s'entend au sens de la Convention. Ainsi, « danger » désigne toute circonstance ou menace qui :

    a) présente un danger ou un obstacle pour la navigation; ou

    b) dont on peut raisonnablement attendre des conséquences préjudiciables graves pour le milieu marin ou des dommages pour le littoral ou les intérêts connexes d'un ou plusieurs États.

42. Transports Canada (2015), p. 10.

43. *Ibid.*, p. 8.

44. Kern (2016).

45. Cette obligation a été qualifiée d'« inhabituelle » en ce sens où les États Parties sont tenus d'appliquer les exigences imposées par la Convention à tous les navires comme condition d'entrée dans un port, y compris aux navires des États non-Parties à la Convention. Voir Kern (2016).

46. Transports Canada (2015), p. 12.

47. *Ibid.*

48. *Ibid.*, p. 13.

49. Dans la partie 2 du projet de loi, une « épave » est définie comme suit :

> a) tout ou partie d'un bâtiment qui a sombré, s'est échoué, notamment sur la rive, ou est à la dérive;
>
> b) équipement, approvisionnement, cargaison ou toute autre chose qui se trouve ou se trouvait à bord d'un bâtiment et qui a sombré, s'est échoué, notamment sur la rive, ou est à la dérive.

50. Dans la partie 2, un « bâtiment délabré » s'entend d'un bâtiment qui répond à tout critère réglementaire et qui est considérablement dégradé ou démantelé, ou incapable de naviguer en toute sécurité.

51. Transports Canada (2015), p. 7. Dans la partie 2 du projet de loi, le terme « danger » signifie

> circonstance ou menace dont on peut raisonnablement attendre des conséquences préjudiciables pour l'environnement, les côtes, les rivages, les infrastructures et tout autre intérêt, notamment la santé, la sûreté et le bien-être du public, ainsi que les intérêts économiques de celui-ci.

Cette définition du terme « danger » est étroitement liée à celle utilisée dans la Convention et qui s'applique à la partie 1 du projet de loi. Cependant, la définition de « danger » dans la partie 2 abaisse légèrement le seuil à atteindre pour la prise de mesures, car elle fait référence à des « conséquences préjudiciables » et non plus à des « conséquences préjudiciables graves ».

52. Transports Canada (2017).

53. Voir la *Loi sur les ports de pêche et de plaisance*, L.R.C. 1985, ch. F-24, art. 2.

54. Chircop *et al.* (dir.) (2016), p. 780 [TRADUCTION].

55. *Ibid.*

56. Le texte de la *Convention internationale de 1989 sur l'assistance* figure à la partie 1 de l'annexe 2 du projet de loi C-64.

57. Aux fins de la partie 4, sont compris parmi les épaves :

> a) les épaves rejetées, flottantes, attachées à une bouée ou abandonnées ainsi que tous les objets qui se sont détachés d'un bâtiment naufragé, échoué ou en détresse ou qui se trouvaient à son bord;
>
> b) les aéronefs naufragés dans des eaux et tous les objets qui se sont détachés d'un aéronef naufragé, échoué ou en détresse dans des eaux ou qui se trouvaient à son bord.

58. Chircop *et al.* (dir.) (2016), p. 815.

59. *Ibid.* [TRADUCTION].

60. Voir la *Loi sur le ministère des Transports*, L.R.C. 1985, ch. T-18, art. 7 et 8; la *Loi sur la protection de la navigation*, art. 3; et la *Loi sur le ministère des Pêches et des Océans*, L.R.C. 1985, ch. F-15, art. 4.

61. L'art. 109 du projet de loi autorise le gouverneur en conseil (c.-à-d. le Cabinet) à désigner comme violation la contravention à toute disposition de la loi ou des règlements afférents ou à tout ordre donné en application de la loi ou des règlements. De plus, il autorise le gouverneur en conseil à préciser les sanctions administratives pécuniaires en établissant le montant, notamment par barème, des pénalités applicables à certaines violations, sous réserve des montants maximaux indiqués aux par. 90(4) et 90(5) du projet de loi. Les al. 109d) et 109e) autorisent le gouverneur en conseil à établir les critères pour réduire la pénalité applicable et à déterminer qui peut demander une révision des violations présumées.

62. Une définition du terme « transaction en vue de l'observation » est donnée aux points 5.8 à 5.8.2 de Transports Canada, *Politique de conformité et d'application de la Loi de 2001 sur la Marine marchande du Canada*.

63. Même si les termes « violation » et « infraction » signifient tous les deux « contravention à la loi », le terme « violation » est employé dans le contexte de la sanction administrative pécuniaire, une forme de sanction civile, tandis qu'« infraction » concerne la sanction pénale.

64. Au Canada, les infractions criminelles se classent en différentes catégories : infractions punissables par procédure sommaire, infractions punissables par mise en accusation et infractions mixtes, où le poursuivant peut choisir entre les deux premiers types. Les infractions punissables par procédure sommaire sont généralement moins graves que celles punissables par mise en accusation et donnent lieu à une procédure simplifiée. Voir ministère de la Justice, *Infractions criminelles*.

65. Transports Canada (2015), p. 16.